

日本銀行納付金の財政的機能に関する考察

深 澤 映 司

国立国会図書館

納付金が「財政収支のバッファー」として機能

日本銀行による国庫への納付金（以下、納付金とする）は、国の一般会計の歳入に占める割合が決算ベースで 5%にも満たないものの、限界的には、国家財政上重要な役割を果たしてきた。当初予算から決算にかけての歳入全体の変化に対する納付金の寄与率は、景気が後退した年度に、しばしば大きく上昇している。しかも、戦後における納付金の推移からは、「財政収支のバッファー」としての姿を明瞭に読み取ることができる。納付金（決算ベース）の伸びが、景気後退期に租税・印紙収入（同）の伸びを上回る傾向を示しているからである。すなわち、景気後退期の納付金は、税収よりも下方に硬直的であった。

こうしたなか、中央銀行の独立性に重きを置く立場からは、「納付金の額が、財政当局により恣意的に決められている」といった批判も少なくない。仮にこのような指摘が事実ならば、2 つの点で問題があろう。第一は、財政民主主義の観点である。財政当局が予算とは異なる金額を日銀に納付させることが常態化しているのだとしたら、国会における予算審議の意義が問われる。第二は、国の財政の規律付けという観点である。財政当局にとって、金額を恣意的に操作できる歳入項目が僅少とはいえ存在していることは、歳出の効率化に向けた誘因を低下させる要因ともなりかねない。

旧日銀法の下における納付金の変動要因

日銀は、シニョレッジ（ネットの資産運用益）から各種の控除を差し引いたものを剰余金とし、そのうち出資者への配当と内部留保を除いた部分を納付金として国庫に収めている。そこで、まず 1997 年度までの旧日銀法の時代に焦点を合わせて、納付金に「財政収支のバッファー」としての役割を演じさせてきた要因を、日銀の経理上の各段階（(i)シニョレッジ、(ii)シニョレッジからの控除、(iii)剰余金の処分）別に、掘り下げてみた。

シニョレッジは、過去の景気後退の初期を中心に、その伸びが租税・印紙収入の伸びを上回るケースが少なくなかった。シニョレッジの動きを左右する諸要因（日銀当座預金残高、日銀券発行高、市場金利）のうち日銀券発行高の伸びが、他の需要項目より下方硬直的な個人消費の増減率から強い影響を受けてきたことなどが主因である。しかし、景気後退が進むと、市場金利の低下や日銀当座預金残高の減少に伴う効果が次第に強く現れ、シニョレッジと租税・印紙収入の伸びの関係が逆転することもあった。したがって、シニョレッジそのものに景気後退期を通じて税収の低迷を補う機能があったとまでは、言えない。

景気が後退するなかで剰余金を下支えする役割が大きかったのは、シニョレッジからの各種控除である。例えば、日銀保有国債等の評価損が計上される「資産償却」は、景気後退期における国債価格の上昇（長期金利の低下）に伴いシニョレッジに対する割合を低下させるという傾向を示してきた。加えて、「償却準備金」（貸倒れや為替変動による損失に備えた準備金）や「納税引当金」の繰入れの動きからも、景気後退期にシニョレッジに占

める割合を引き下げる傾向が窺える。もっとも、旧日銀法の下では、これらの準備金・引当金の繰入れ基準が不明確であったため、恣意的な操作が行われ得る余地があった。具体的には、(a)財政当局が、税収予想の下方修正に伴い納付金を増やすよう圧力をかけるなかで、日銀が恣意的な経理を強いられるケース（財政当局側の要因）と、(b)日銀が、予算通りの納付金額を達成すべく、自ら率先して恣意的な経理を行い、納付金を増やすケース（日銀側の要因）の可能性が考えられる。そこで、日銀による準備金・引当金の繰入れ額が両要因から実際に影響を受けていたのか否かを、定量的な手法に基づき検証してみた。その結果、「償却準備金」、「納税引当金」とともに、日銀側の要因が、高度成長期から安定成長期にかけて有意となる一方、財政当局側の要因が有意な時期は、高度成長期のみとなった。

さらに、日銀が剰余金のなかから納付金へと振り向けてきた比率について、同様の手法を用いた検証を行ったところ、財政当局側の要因が有意な時期が高度成長期に限られ、日銀側の要因は、高度成長期、安定成長期ともに有意でなかった。

新日銀法の下での変化

では、1998年4月に新日銀法が施行されてから、納付金の変動要因は変化したのか。

シニョレッジは、景気後退期に租税・印紙収入を上回る伸びを示している。ただし、それは、個人消費の下方硬直性に起因した動きというよりも、当時の特殊な経済状況（金融危機下での「質への逃避」による日銀券発行高の急増や、量的金融緩和策に伴う日銀当座預金残高の拡大等）を色濃く反映したものだと考えられる。

一方、シニョレッジからの各種控除は、旧日銀法の時代と異なり、景気が後退しても剰余金を支えていない。その背景として、ゼロ金利・量的緩和政策の下で長期金利の上昇が抑え込まれ、国債の評価損と景気局面との対応関係が希薄化している点などがあげられよう。また、剰余金に占める納付金の比率を景気の後退に伴い引き上げる動きも、1998年度以降はみて取れない。ちなみに、新日銀法への移行後、「会計規定」の制定等により、引当金や準備金の計上基準が明確化された。このため、シニョレッジからの控除額や剰余金処分の内容を財政当局や日銀が恣意的に定められる余地は、かなり狭まっている。

政府と日銀の関係のあり方に関する示唆

新日銀法の下で納付金の経理を巡る透明性が旧法時代に比べ格段に高まったことは、財政民主主義の観点からの懸念が、ひとまず解消されたことを意味している。

しかし、もう一方の財政規律という視点に立つと、財政当局による恣意的な納付金操作が困難になったというだけでは、必ずしも十分ではあるまい。米国の連邦準備制度と異なり、現在の日銀法では、中央銀行の剰余金がマイナスとなりその自己資本が減少した場合の事後処理（納付金の免除等）に関するルールが、明文化されていない。このため、我が国の場合、中央銀行のバランスシートがいったん毀損されると、その自己資本回復に向けた措置に財政当局が介入することを通じて、中央銀行の独立した地位が脅かされやすい素地がある。中央銀行の独立性低下は財政規律の低下へと結びつく恐れが濃厚であるだけに、日銀納付金制度には改善を要する点が依然残っていると言えるだろう。

タイトル「等価負担原則と財政構造改革」、氏名；八巻節夫、所属；東洋大学

利益原則に基づく財源調達(受益者負担＝手数料、分担金、目的税、料金、特定財源など)は、特に中央国家においては理論的にも、現実の予算の上でも影の存在であり、中心は能力原則の基づく所得税や法人税である。しかし、近年、少子・高齢化時代の財源調達問題をはじめ、公債の累増、国と地方の財政関係の抜本改革などの問題解決が緊要になってくるとともに、「受益と負担の明確化」が叫ばれるようになった。ドイツにおいても、受益者負担の全財政収入に占める比率の増大傾向が見られ、「租税国家から料金国家へ」というパラダイムの転換さえ指摘されている。本報告は、ドイツおよび日本におけるこうした受益者負担強化傾向や主張にどれほどの意義と発展性があるかを検討しようというものである。それに関連して、ドイツ財政に伝統的にある「等価負担原則」や「補完原則」といった考えがこうした受益者負担強化傾向に対して、いかなる役割を果たすことができるかが問題となる。この二つの原則は、いずれも受益者負担強化を現実化する上で、重要な理論的根拠を与えることができると思えるからである。

「等価負担原則」の捕らえ方は、論者によりまちまちである。一般に使われている意味で言えば、それは応益負担(受益者負担)そのものである。「等価負担原則」という言葉の源流をたどれば、プロイセンの上級行政裁判所の判決文までさかのぼることができる。そのそもそも意味は、手数料の上限を決めるのに受益者の便益との適切な関係を要求するというものであった。それが今日までさまざまに解釈され発展したものであるが、基本は負担の高さは提供される公共サービスと無関係であったり、不適切であってはならないというものである。つまり、「受益」と「負担」の架橋である。

この等価負担原則を非常に限定的に解釈したのは、H.Haller(1961)やF.Neumark(1970)である。確かにハラーは、等価負担原則を広範に考察し、グループ等価や時間的等価を指摘しているが、あくまで二次的な機能しか持たないと狭く解釈したのである。他方、この等価負担原則を拡大して、「受益」と「負担」の架橋に焦点を当て、それを公共サービス全体に適用し、「国民が受け取る様々な公共サービスをその特色に応じて分類し、その負担をそれらに適合させるべき原則である」ととらえたのは、E.Sax(1887)、K.Wicksell(1896)およびE.Lindahl(1919)等である。それは、単なる「応益原則」を超えた理念であり、「適正負担原則」ともいうべきものである。とりわけ、ザックスは、「等価負担原則」を最も広い意味で解釈し、すべての公共サービスを貫く原則であるとして、応益原則の限界を指摘しているからである。この「広い意味での等価負担原則」(以後「適正負担原則」)は、それ以降

J.M.Buchanan/ G.Brennan(1980)等によって公共選択論として違った形で発展されていった。問題は、これらの分析が単なる理念やモデル分析にとどまり、極めて限定的にしか現実の予算政策過程に関連付けられていないため、この理論は「制度的空白」ともいうべき状態に置かれていることである。適正負担原則を機軸にこうした制度的空白をいくらかでも埋めることができれば、それは財政構造改革や三位一体改革を迫られている現代日本にとっての指針となるであろう。

近年、悪化している地方財政構造の改革論議でその重要性が認識されてきている「受益と負担の明確化」も、こうした「受益と負担の架橋」を求める等価負担原則の視点を持つことによってその目的を体系的に実現できると考える。こうした研究を理論的にも実証的にも深めることは、予算の効率的配分の改革に資するばかりでなく、今後「三位一体改革」の本格化を迎えて「負担」と「受益」のあり方がますます厳しく問われる地方財政システム構築のためにも、そして国と地方の役割分担の明確化のために、重要なガイド・ラインになるものと思われ、その現代的意義は大きい。地方財政改革論で叫ばれている「受益と負担の明確化」とか「国と地方の役割分担」の主張は、国は応能原則、地方財政は応益原則といった二分法にとらわれているものが多い。能力負担か応益負担かの二元論では負担の適正なあり方が見失われてしまう。現実には、地方も国も提供する公共財の特質はさまざまであって、二元論では割り切れない。こうした二元論にとらわれず、「公共サービスの性格の違いに適合した負担のあり方」を求める「受益と負担の架橋」あるいは「適正負担の原則」という視点が重要である。負担に見合う受益が得られるとき市民は支払いに納得できるという「受益＝負担」の架橋である。この視点を現実の予算意思形成において内生化し、制度化することが今後の財政構造改革の基本方向となることはほぼ確実である。

ドイツの財政学界で発展を見せてきた「等価負担原則」が予算の負担と便益との間の架橋を目指すのに重要な示唆を提供している。そうした観点から、それらの理論的發展を紹介し、「等価負担原則」の現代的意義を探る。そのため「便益面」としての公共財を単に非競争性や排除不可能性ばかりでなく、共同消費性、外部性や地域適合性などの基準から類別しそれぞれに適合する「負担面」の特質を探ることが必要である。

本報告では、K.N.Münch に従い、ドイツの予算の政策領域を、公共サービスの特性により、1)完全受益者負担サービス、2)潜在受益者負担サービス、3)限定受益者負担サービス、4)非受益者負担サービスの4つのカテゴリーに分けて、それぞれの等価(経費充足率)強化の可能性を探る。

こうした公共財の分類に合わせて受益者負担による財源充足率を厳密に適合させることは実際は困難であり、恣意性を免れない。しかしながら、たとえば、公共財を適正負担基準に従って類別し、受益者負担による財源調達比率をそれぞれの分野で仮に指定した場合の財政調整のあり方に対する影響を探りながら、試行錯誤的に等価負担適用を適正なものに近づけるとか、価値財やスピル・オーバー公共財のような地方の混合財の中から純粹公共財部分を取り出し、その部分のみを一般的な租税でまかない、残りは受益者負担にするなどは現実政策改革としても可能であろう。ともあれ、「受益と負担の一致」の観点を改革の前面に出すことにより、公共財供給者も負担者である住民にも意識変革ばかりでなく、そのためのさまざまな制度改革の工夫や戦略が生まれることが期待できるのである。

【参考文献】

Hansjügens, B. [2001], *Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung*.

Münch, K.N., [1976], *Kollektive Güter und Gebühren*.

Sax, E. [1887], *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*.